

# NOTE D'ÉTAPE

sur le suivi de la mise en application des dispositions  
de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010  
portant engagement national pour l'environnement

—

**29 juin 2011**



*Lors de sa réunion du 26 janvier 2011 et sur le fondement de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a désigné MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier rapporteurs sur la mise en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ci-après dénommée « loi Grenelle II »).*

*La diversité et la complexité des sujets couverts par la loi a conduit à la mise en place d'une dizaine de groupes de travail thématiques, assurant la représentation de la commission des affaires économiques et de la commission du développement durable de notre assemblée, ainsi que celle des principales formations de la majorité et de l'opposition. Les travaux et auditions réalisés dans ce cadre, douze mois après le vote de la loi, ont mis en évidence qu'un nombre important de mesures d'application n'avaient pas encore été publiées. **Les rapporteurs et co-rapporteurs ont donc unanimement estimé que la publication d'un rapport sur la mise en application de la loi serait, à ce stade, prématurée.***

*Ils ont néanmoins considéré utile de présenter un point d'étape sur l'avancement de leurs réflexions, nourries des entretiens auxquels ils ont procédé et dont la présente note constitue la synthèse.*

\*  
\*\*

La loi Grenelle II entretient un lien organique étroit avec la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « loi Grenelle I » et dont le rapport de suivi de la mise en application a été récemment publié<sup>1</sup>. De portée normative limitée, celle-ci assignait des objectifs, définissait des orientations et invitait à la mobilisation des moyens financiers requis ; longue de 257 articles, plus proche de la pratique légistique usuelle, celle-là opère des modifications d'envergure au code de l'environnement, au code de l'urbanisme, au code rural et de la pêche maritime et à bien d'autres encore. Mais ces différences de forme ne sauraient masquer l'essentiel, c'est-à-dire l'intrication étroite de deux textes que seuls onze mois de travaux parlementaires séparent : la loi Grenelle II est venue donner à la loi Grenelle I le socle juridique qui en était le complément nécessaire, transformant des orientations de nature programmatique en dispositions fortement prescriptives.

1. Cf. S. Demilly et P. Tourtelier, Loi « Grenelle I » : de l'ambition au réel. Rapport sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Assemblée nationale, 30 mars 2011.

Avant même d'esquisser un bilan intermédiaire des efforts entrepris par le Gouvernement et les administrations au titre de la mise en application des dispositions de la loi Grenelle II, vos rapporteurs soulignent qu'ils ne tiennent pas la loi Grenelle I pour un chapitre législatif aujourd'hui définitivement clos. Ils rappellent notamment que celle-ci prévoyait la présentation au Parlement d'une série de rapports, dont une proportion importante ne lui a jamais été communiquée – soit que les rapports en question n'aient en réalité jamais été rédigés, soit que diverses considérations d'opportunité se soient opposées à leur diffusion. Il en va ainsi de celui prévu à l'article 26 de la loi, présentant un inventaire des dispositions fiscales défavorables à la biodiversité et des propositions pour opérer un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée. Vos rapporteurs ne peuvent que regretter une telle situation, convaincus que ces documents auraient pu très utilement contribuer à l'animation du débat public.

Les entretiens réalisés par les différents groupes de travail de suivi de la loi Grenelle II témoignent du souci des parties de continuer à faire vivre « l'esprit du Grenelle », fondé sur une écoute réciproque, un esprit de pragmatisme et la volonté d'aboutir à des compromis innovants sur la base de concessions partagées.

Si ces parties se félicitent sans réserve de la volonté nouvelle de l'administration d'agir de manière transparente et concertée, des critiques récurrentes ont néanmoins été entendues à propos des modalités concrètes de cette concertation. Les acteurs non gouvernementaux regrettent ainsi l'absence de canaux de communication stables et institutionnalisés, la brièveté des délais accordés pour réagir aux projets de l'administration et, plus encore, l'absence de toute explication – fût-elle brève – lorsque leurs propres propositions sont écartées. Peut-être conviendrait-il également de mieux adapter les modalités de la concertation aux enjeux attachés aux mesures en préparation, les décrets à caractère technique circonscrit pouvant, par exemple, faire l'objet de consultations simplifiées.

Intervenant quatre mois seulement après le vote de la loi, le remaniement ministériel de l'automne 2010 – marqué par la nomination de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet aux fonctions de ministre chargée de l'écologie et du développement durable – a plongé les cabinets et les administrations intéressés dans une certaine expectative pendant plusieurs semaines. Depuis cette date, il apparaît qu'aucune stratégie véritablement structurée n'a été mise en place en matière de publication des mesures réglementaires attendues – autre qu'une stratégie par défaut et « au fil de l'eau », consistant à publier les décrets en fonction de leur degré de préparation et avec pour seule contrainte avérée celle de la finalisation du « paquet Grenelle » avant la fin de l'année 2011.

Cette situation a pu conduire à des incompréhensions ou une impatience perceptible chez les différents acteurs du Grenelle, à la mesure des espoirs que suscitait une démarche ambitieuse sur le fond et innovante dans la méthode. Plus préoccupante encore, la contradiction entre les échéances fixées par la loi et l'impossibilité d'agir en l'absence des dispositions réglementaires attendues a pu

placer certains acteurs dans une situation inconfortable. Une illustration emblématique en est fournie par la mise en place des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie : alors que la loi imposait que chaque région se dote d'un tel schéma avant le 13 juillet 2011, le décret en Conseil d'Etat définissant leurs modalités d'élaboration n'a été publié que le 16 juin 2011, conduisant au lancement de discussions préliminaires au plan régional hors de tout cadre réglementaire et favorisant donc l'apparition de disparités de contenu.

Le secrétariat général du Gouvernement a évalué à 199 le nombre des décrets induits par la mise en application de la loi Grenelle II. Après défalcation des décrets considérés comme inutiles par l'administration (6) et de ceux dont la préparation peut être différée (application postérieure à 2013), le nombre total de décrets à publier s'établit à 189. Au 20 juin 2011, seuls 38 l'avaient été – soit 20,1 % du total – et 151 demeuraient donc à un stade antérieur de la procédure (en préparation, en arbitrage interministériel, en cours d'examen devant le Conseil d'État, etc.)

Il faut interpréter ce résultat médiocre avec une certaine prudence. Le Gouvernement fait notamment valoir que 59 décrets devraient avoir été publiés au 30 juin 2011 (soit 31,2 % du total) et que la complexité et les enjeux de chaque décret sont éminemment variables : la gestation de certains décrets importants, désormais publiés, a demandé du temps et différé d'autant la publication de décrets de moindre portée, dont la finalisation devrait être plus aisée. Par ailleurs, 43 décrets étaient en cours d'examen devant le Conseil d'État à la date du 20 juin 2011.

Il n'en reste pas moins que, douze mois après le vote de la loi, moins d'un tiers des décrets attendus sont entrés en vigueur. Pour que l'objectif que s'assigne le Gouvernement – la finalisation au 31 décembre 2011 de l'ensemble des mesures réglementaires d'application de la loi Grenelle II – soit atteint, ce ne sont pas moins de 130 décrets qui devront ainsi être publiés au cours du second semestre de cette année.



## **Titre I<sup>er</sup> (art. 1<sup>er</sup> à 50). *Bâtiments et urbanisme***

**Groupe de travail animé par Mme Annick Le Loch et M. Michel Piron**

Le titre I<sup>er</sup> de la loi Grenelle II traite de trois thématiques : la performance énergétique des bâtiments, la promotion du développement durable dans les documents d'urbanisme et la protection des paysages, en particulier des entrées de villes, grâce à une réforme de la réglementation de la publicité extérieure. Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont auditionné les organismes suivants : Conseil national de l'ordre des architectes, Conseil supérieur du notariat, Consommation, logement et cadre de vie, Union nationale des syndicats français d'architectes, Union des syndicats de l'immobilier, cabinet du secrétaire d'État chargé du Logement, Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier et Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM).

Le titre I<sup>er</sup> appelle 44 textes réglementaires d'application, dont 9 sont publiés à la date du 20 juin 2011. Selon les informations fournies par le Gouvernement, 12 décrets – soit 30 % du total – devraient être publiés à la date du 30 juin 2011. Le Gouvernement indique également que 20 projets de décret (51,3 % du total) sont actuellement en phase d'examen interministériel, trois projets sont actuellement en cours d'examen devant le Conseil d'État, et trois décrets sont à la signature. Le Gouvernement prévoit également que 37 textes (soit 94,87 % du total) devraient être publiés d'ici le 31 décembre 2011. S'agissant du projet de décret d'application relatif à la réforme des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), le Gouvernement a indiqué aux rapporteurs qu'il devrait prochainement faire l'objet d'une saisine du Conseil d'État. Les ordonnances prévues par l'article 25 de la loi en matière d'urbanisme sont en phase de finalisation interministérielle. Parmi celles-ci, l'ordonnance réformant les procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme devrait être publiée à la fin du mois de juillet.

Les décrets publiés à ce jour portent sur les points suivants :

- les caractéristiques et la performance énergétiques et environnementales pour les constructions nouvelles, en fonction des différentes catégories de bâtiments (1<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi) ;

- les conditions dans lesquelles, à l'issue des travaux portant sur des bâtiments neufs ou des parties nouvelles de bâtiments neufs ou existants soumis à permis de construire, le maître d'ouvrage fournit à l'autorité qui a délivré le permis de construire un document attestant que la réglementation thermique a été prise en compte par le maître d'oeuvre, ou, en son absence, par le maître d'ouvrage (2<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup>) ;

- les mêmes conditions, s’agissant de la prise en compte de la réglementation acoustique (5° du I de l’article 1<sup>er</sup>) ;
- la durée de validité du DPE (6° du I de l’article 1<sup>er</sup>) ;
- l’affichage du DPE dans les annonces immobilières (11° du I de l’article 1<sup>er</sup>) ;
- les adaptations consécutives à une déclaration de projet (alinéa 7 de l’article 23).

Les rapporteurs ont mené leurs auditions en collaboration avec le Sénat<sup>2</sup> et ont choisi de retenir les deux thèmes suivants pour la présente note d’étape : le diagnostic de performance énergétique (DPE) et la réforme de la réglementation de la publicité extérieure.

● **Le diagnostic de performance énergétique : vers les gisements d’économies d’énergie ou vers les gisements de contentieux ?** – Dispositif préexistant à l’adoption de la loi Grenelle II, le diagnostic de performance énergétique (DPE) a été étendu par la loi de 2010 à tous les contrats de location. Au terme des auditions qu’ont menées les rapporteurs, le DPE se révèle être un outil de sensibilisation du public aux enjeux de la performance énergétique du bâtiment. Plusieurs critiques ont été formulées à l’encontre du dispositif : certaines portent sur la nature, l’objet et le contenu même du document. D’autres sur la compétence et l’indépendance de ceux qui l’élaborent.

1. Une première interrogation porte sur la nature et l’objet de « l’outil DPE ». Les auditions des rapporteurs ont fait apparaître que le DPE est un outil pédagogique de sensibilisation du public aux questions d’environnement et d’énergie. Certains organismes auditionnés ont estimé que son utilité était moins importante pour les acquisitions de logement que sur le marché locatif – encore faut-il distinguer entre marché locatif tendu (par exemple en Île-de-France) et marché non tendu. En effet, il n’y a que sur le marché locatif non tendu que le DPE a pu s’avérer un élément participant au choix d’un logement par les locataires. À ce égard, la FNAIM considère que l’extension au marché locatif de l’obligation de fournir un DPE peut s’avérer problématique dès lors que sa fiabilité est en cause (*cf. infra*) : en effet, une mauvaise information d’un candidat à la location peut le mettre en difficulté une fois celui-ci devenu locataire, car si le diagnostic ne présente pas une image fidèle à la réalité des consommations énergétiques d’un logement, son locataire peut rapidement se trouver en situation d’insolvabilité, compte tenu du rythme actuel d’évolution du coût de l’énergie.

2. Les auditions relatives à la publicité extérieure ont d’ailleurs été organisées à l’initiative du Sénat.

Outil de sensibilisation, le DPE ne saurait, en revanche, être considéré comme un outil dynamique, s'inscrivant dans une logique de transformation et pouvant servir de base à la réalisation de travaux d'économies d'énergie. Il ne s'agit pas, en effet, d'une étude thermique ni d'une étude de faisabilité ou d'un véritable diagnostic des gisements d'économie d'énergie. En outre, le DPE est une photographie d'une unité donnée (logement, bureau, etc.) mais ne comprend aucune approche dynamique en termes d'usage ou de *process* (activité). L'échelle retenue pour son élaboration est celle du logement<sup>3</sup> et a été jugée peu pertinente en copropriété. L'idée de l'audit énergétique est à cet égard plus intéressante mais le seuil minimal de réalisation de l'audit, fixé à cinquante lots par le législateur, paraît élevé et peu pertinent : mieux aurait-il valu choisir un seuil de surface (par exemple : 1 000 m<sup>2</sup>).

En fonction de l'objectif que l'on fixe au DPE – informer ou servir de base à la transformation du logement – c'est donc un outil qualifié de « trop » ou « pas assez » sophistiqué.

## 2. Une deuxième interrogation porte sur le contenu même du DPE.

Outre les points déjà abordés plus haut (approche purement statique qualifiée de « photographique », approche purement thermique et non sanitaire, et qui ne se situe pas à la bonne échelle), c'est la forme même du DPE qui a été dénoncée. En effet, le DPE se présente sous la forme d'une simple « étiquette énergétique », à l'instar d'un produit électroménager, alors même que le logement n'est pas un produit de consommation comparable à un produit standardisé dont le fabricant peut aisément améliorer la performance énergétique – ce que la concurrence l'incitera d'ailleurs à faire. Ainsi, le système de classement par lettres est-il imprécis et génère-t-il des effets de seuil qui pourraient être évités en substituant à cette catégorisation un système de pourcentage mesurant l'effort à fournir pour améliorer la performance du bâtiment. Cette présentation de données chiffrées pourrait éventuellement être assortie de l'indication de la marge d'erreur possible du diagnostic.

Dans les faits, en tant que pur outil de sensibilisation du public, le DPE n'aurait eu, selon les personnes auditionnées par vos rapporteurs, que des effets très limités sur les acquisitions de logements. Ainsi sur le marché parisien, la demande est si forte qu'il n'a eu, semble-t-il, aucun effet, et qu'il a été vu comme une dépense obligatoire supplémentaire dans la mutation. En dehors de Paris, le DPE a eu l'effet négatif de retarder les ventes de logements.

## 3. Une troisième interrogation porte sur la qualification et l'indépendance des diagnostiqueurs : sans aller jusqu'au cas extrême, déjà constaté, du DPE élaboré par téléphone, l'objectivité et la fiabilité du document ont été mises en cause, et, à travers elles, la compétence et l'indépendance des diagnostiqueurs.

3. Sauf pour les copropriétés de plus de 50 lots, qui réalisent un audit énergétique de la copropriété en lieu et place du DPE.

Comme le soulignait Michel Piron dans l'avis remis avec Serge Poignant au moment de l'élaboration de la loi Grenelle II, le métier de diagnostiqueur est une profession jeune dont la certification et les contrôles méritent d'être renforcés. De même, l'indépendance des diagnostiqueurs à l'égard des agents immobiliers et de certaines entreprises de fourniture d'énergie devrait être mieux assurée. Il convient *in fine* d'éviter que cet outil ne devienne un gisement de contentieux.

On peut aussi s'interroger quant à l'opportunité de créer une nouvelle profession alors qu'il existe déjà des professions réglementées dont l'indépendance est reconnue de tous, telles que la profession d'ingénieur de maîtrise d'oeuvre. Il s'agit de professions qui ont la responsabilité, la compétence et une connaissance suffisante des enjeux de la performance énergétique du bâti. Cela étant, faire appel à de tels professionnels n'est pertinent que si l'échelle à laquelle est réalisé le DPE est élargie au bâtiment et non seulement au logement ou au bureau.

La Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI) a indiqué aux rapporteurs que la fiabilisation du DPE était en cours. Ainsi, il semblerait que l'on s'oriente vers une certification à deux niveaux : certification simple pour les DPE simples, et certification plus élaborée pour les DPE portant sur les bâtiments tertiaires ou les parties communes des copropriétés équipées d'un système de chauffage collectif. La FIDI a indiqué l'intention de la profession de prévoir une annexe technique au DPE, permettant au consommateur de connaître les critères et la méthode retenus pour élaborer le diagnostic, et, le cas échéant, de comprendre les différences pouvant être constatées entre deux DPE divergents portant sur un même logement.

4. Enfin, en dehors de son coût jugé élevé dès lors qu'il ne sert que d'outil de sensibilisation, le DPE soulève une question de légitimité des politiques publiques, dès lors qu'un outil aussi peu fiable, inadapté et largement critiqué sert de fondement pour la majoration d'une aide fiscale telle que le prêt à taux zéro plus. Cette question n'est d'ailleurs pas réservée au DPE et se pose pour l'ensemble des dispositifs de labellisation (Haute qualité environnementale ou « HQE », Bâtiment basse consommation ou « BBC »).

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs estiment qu'il aurait été opportun d'expérimenter le DPE en commençant par le cibler sur les logements les plus « énergétivores », tels les logements construits dans les années 1960-1970, avant de le généraliser à l'ensemble du parc d'avant 2002.

Face à l'ensemble de ces observations, le Gouvernement a apporté plusieurs éléments de réponse aux rapporteurs : la vocation du DPE est bel et bien de constituer un outil de sensibilisation visant à informer les acquéreurs et candidats à la location, et éventuellement, à induire une diminution du coût des biens ou du loyer. Le DPE n'a pas vocation à être généralisé à l'ensemble des logements puisqu'il se limite aux logements mis en vente ou en location. Compte tenu des effets financiers du DPE, le Gouvernement est en train d'élaborer un plan de fiabilisation dont les axes principaux sont les suivants :

- transparence des données,
- amélioration du nombre d'éléments pris en compte par le diagnostiqueur ;
- certification de la méthode de calcul retenue dans les logiciels ;
- renforcement des exigences en termes de compétences des diagnostiqueurs ;
- utilisation de la base de données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) comme instrument de suivi du DPE.

● **Réforme de la réglementation de la publicité extérieure.** – Le projet de décret portant règlement national de la publicité extérieure, des enseignes et des pré-enseignes a été mis en consultation du 25 février au 17 mars dernier. L'objectif de la réforme de l'affichage publicitaire était, conformément à l'esprit du Grenelle de l'environnement, de réduire la pollution visuelle de nos paysages et tout particulièrement des entrées de ville. Les rapporteurs des deux assemblées ont procédé au Sénat, dans le délai extrêmement court imparti à la consultation sur le projet de décret, à des auditions des acteurs concernés, c'est-à-dire des professionnels et des représentants associatifs. À la suite de ces consultations, les rapporteurs ont écrit en mars dernier à la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, afin de l'alerter sur un certain nombre de points.

Les rapporteurs ont tout d'abord déploré qu'alors que des règles sont fixées par le projet de décret concernant les bâches d'échafaudage (surface maximale de 12 mètres carrés, 50 % de la surface totale de la bâche de chantier) une liberté totale soit laissée aux maires s'agissant des règles de hauteur et de surface des bâches publicitaires. Cette absence totale de fixation de règle au niveau national ne paraît pas souhaitable, car elle laissera le maire très démuni face aux demandes qui lui seront adressées. Il serait en conséquence extrêmement souhaitable que le décret encadre davantage les autorisations données pour ces bâches publicitaires.

Par ailleurs, des interrogations sont apparues, au cours des auditions, sur les multiples interprétations que peuvent soulever la disposition relative à l'admission d'un seul dispositif pour 80 mètres linéaires de propriété foncière.

Les rapporteurs ont également été particulièrement interpellés sur les points suivants :

- l'extinction générale de la publicité lumineuse entre zéro et six heures ;
- l'instauration pour les aéroports et les gares situés hors agglomération d'un régime d'autorisation préalable ;
- des dispositions restrictives concernant les nouvelles technologies.

Enfin, les rapporteurs ont constaté avec surprise, au cours des auditions, que ce texte suscitait des réactions très vives tant de la part des professionnels que des acteurs associatifs, et qu'il suscitait des interprétations complètement contradictoires. Disparition de tout affichage publicitaire pour les uns, poursuite et amplification de la destruction des paysages pour les autres : ils ont donc invité la ministre à prendre le temps de la concertation et à lever un certain nombre d'ambiguïtés afin de dissiper toute interprétation erronée.

La lettre adressée à la ministre n'a à ce jour, donné lieu à aucune réponse. Cela étant, selon les informations fournies aux rapporteurs par le Gouvernement, cette absence de réponse s'explique par le fait que le projet de décret n'est pas encore stabilisé. Le Gouvernement a indiqué qu'en l'état actuel du projet de décret, il avait tenu compte d'un certain nombre d'observations formulées par les rapporteurs :

- afin de clarifier la rédaction retenue pour la disposition relative à l'admission d'un seul dispositif pour 80 mètres linéaires de propriété foncière ;
- en distinguant, dans les aéroports et les gares, entre les dispositifs de moins et de plus de 12 m<sup>2</sup> : seuls ces derniers feraient l'objet d'un régime d'autorisation.

## **Titre II (art. 51 à 66). *Transports***

**Groupe de travail animé par MM. Maxime Bono, Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier**

Décliné en trois rubriques principales<sup>4</sup>, le titre II relatif aux transports se compose de 16 articles de portée inégale, certains tendant à permettre de réaliser des avancées significatives dans la promotion d'une politique de mobilité durable – autopartage, modulation des péages autoroutiers, péages urbains, incitations à l'acquisition de véhicules décarbonés – alors que d'autres ne procèdent qu'à des mesures techniques d'adaptation de la législation française, notamment au droit communautaire.

Outre plusieurs mesures d'application directe qui ne soulèvent pas de difficultés particulières, il appelle une douzaine de décrets d'application dont aucun n'a été pris à ce jour.

Le titre V « Risques, santé, déchets » comprend deux articles en lien direct avec le domaine des transports : l'article 178 demande aux entreprises ferroviaires de contribuer aux programmes de recherche tendant à réduire les bruits de roulage et de freinage des trains ; l'article 182 ouvre aux communes la possibilité de créer à titre expérimental des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA), où la circulation automobile pourrait être réduite si une dégradation régulière et significative de la qualité de l'air y est avérée. Là encore, les décrets d'application et les arrêtés correspondants tardent à paraître.

La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer indique cependant que la moitié environ de ces décrets serait en voie de finalisation et qu'ils devraient paraître au début de l'été<sup>5</sup>, au terme des consultations d'usage.

Au début du mois de juin, un cycle d'auditions consacré aux transports a permis à vos rapporteurs d'entendre les responsables du groupe de réflexion sur les transports « TDIE » (Transport, développement, intermodalité, environnement), le responsable du programme «véhicule électrique » de Renault, le président de l'ADEME et le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au MEDDTL.

Il ressort de ces auditions que trois domaines suscitent une attente particulière : la modulation des péages autoroutiers prévue à l'article 60, l'expérimentation des

4. A savoir : 1° Mesures en faveur du développement des transports collectifs urbains et périurbains ; 2° Mesures relatives aux péages autoroutiers ; 3° Mesures relatives au développement des modes alternatifs à la route.

5. Il s'agit notamment des décrets relatifs au label d'autopartage, aux systèmes de télépéage, à la réduction du bruit des trains et à l'affichage du bilan carbone dans les prestations de transport.

péages urbains pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants prévue à l'article 65 et le « droit à la prise » pour les propriétaires de véhicules électriques ou hybrides rechargeables résidant dans une habitation collective, prévu à l'article 57.

- **La modulation des péages autoroutiers (article 60).** – Une meilleure régulation de la circulation autoroutière constitue l'un des enjeux majeurs de la politique de mobilité durable censée découler de la démarche du Grenelle de l'environnement. A cet égard, il est regrettable que les délais n'aient pas été tenus et que les décrets tendant à organiser la modulation des péages en fonction de l'heure de circulation, de la classe d'émissions polluantes ou de la catégorie de véhicule tardent à se concrétiser. Conjugés au retard pris dans la mise en œuvre de l'écoredevance poids lourds – renvoyée au mieux au début de 2013, ces attermoissements adressent un signal défavorable au moment où doit être accentué l'effort de report modal de la route vers les modes de transport moins nuisants.

- **L'expérimentation des péages urbains pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants (article 65).** – En ce domaine, l'intervention du décret et sa portée seront déterminantes dans la mesure où c'est par voie réglementaire que seront fixés les seuils des montants de péage exigibles par les autorités organisatrices de transport urbain. A ce jour, il semble que plusieurs grandes métropoles régionales soient intéressées par l'expérimentation d'un péage urbain – de « barrière » ou de « zone » – en vue de surmonter certaines difficultés de circulation liées à une situation géographique particulière ou de promouvoir le concept de ville durable.

- **Le « droit à la prise » pour les propriétaires de véhicules électriques ou hybrides rechargeables résidant dans une habitation collective (article 57).** – Alors que les constructeurs automobiles français, européens et mondiaux se mettent en ordre de marche pour proposer une offre diversifiée en matière de véhicules électriques et hybrides rechargeables, il est impératif que les habitants des grands centres urbains, qui résident majoritairement en habitat collectif, se voient rapidement reconnu l'exercice de leur « droit à la prise », de manière à pouvoir recharger leur véhicule à domicile dans de bonnes conditions, y compris lorsqu'ils ne disposent que d'un emplacement de parking extérieur. Parallèlement, le déploiement des bornes de recharge en voirie doit s'intensifier.

## **Titre III (art. 67 à 93). *Énergie et climat***

**Groupe de travail animé par Mme Frédérique Massat et M. Franck Reynier**

Le titre III relatif à l'énergie et au climat va des articles 67 à 93 : il appelle la publication de vingt quatre textes d'application, dont seulement quatre ont été pris à la date du 20 juin 2011. La loi exige également la présentation de quatre rapports au Parlement :

- sur la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, dans l'année suivant tout renouvellement de l'Assemblée nationale (article 67) ;

- dressant le bilan de l'extension des obligations d'économies d'énergie aux personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles, au terme d'une période de trois ans (article 78) ;

- sur l'évaluation des puits de carbone retenus par les massifs forestiers et leur possible valorisation financière pour les territoires, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi (article 83) ;

- présentant l'évaluation de la progression de la puissance des installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, afin de vérifier la bonne atteinte des objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, au plus tard trois ans après la publication de la loi (article 90).

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont auditionné les organismes suivants : la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), le Comité de liaison énergies renouvelables (CLER) et Réseau action climat, l'ADEME, le Syndicat des énergies renouvelables (SER), l'Association des régions de France (ARF) et Réseau de transport d'électricité (RTE). Deux thèmes ont fait l'objet d'une attention soutenue : la planification territoriale de l'énergie et la sécurisation du cadre juridique applicable aux énergies renouvelables.

- **La planification territoriale de l'énergie : un bon principe, une application incertaine.** – Afin de répondre à la demande des acteurs territoriaux d'être associés à la politique énergétique, la loi portant engagement national pour l'environnement a introduit de nouveaux instruments de gouvernance, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). Il s'agit d'un document d'orientation, non prescriptif – excepté pour son volet éolien –, élaboré conjointement par le président du conseil régional et par le préfet de région. Il fixe, à l'échelon régional et aux horizons 2020 et 2050, les efforts à effectuer en matière de réduction des émissions de gaz à effet de

serre et de la pollution atmosphérique, ainsi que les objectifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération.

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, ce volet « gouvernance » de la partie énergie du Grenelle II est le plus prometteur. Il répond bien aux attentes de décentralisation croissante de la politique énergétique, l'échelon régional étant par ailleurs le plus cohérent. Convaincus de l'intérêt des SRCAE, les acteurs locaux participent activement aux travaux préparatoires. A titre d'exemple, environ deux cent cinquante personnes prennent part aux discussions en région Rhône-Alpes.

Le décret en Conseil d'État définissant les modalités d'élaboration des SRCAE n'a été publié que le 16 juin 2011. Une telle situation est d'autant plus problématique que la loi impose que chaque région se dote d'un SRCAE dans un délai d'un an à compter de son adoption, soit avant le 13 juillet 2011. Néanmoins, dans la majorité des cas, la discussion des SRCAE a pu se dérouler en l'absence de cadre réglementaire, parallèlement à la procédure d'élaboration du décret d'application. Si aucune région ne devrait respecter la date légale, la plupart d'entre elles présenteront leur SRCAE à la fin de l'année 2011 ou au début de l'année 2012. L'absence de décret a tout de même favorisé l'apparition de disparités régionales dans le contenu des différents SRCAE.

#### Calendrier prévisionnel d'établissement des SRCAE (février 2011)

Juillet 2011	Fin 2011	Mars 2012	Juin 2012	Fin 2012	Pas de réponse
Picardie	Alsace	Auvergne	Bretagne	Limousin	Centre
	Aquitaine	Basse-Normandie	Haute-Normandie		Franche-Comté
	Bourgogne	Ile-de-France	Languedoc-Roussillon		Guadeloupe
	Lorraine	Champagne-Ardenne	Pays de la Loire		Martinique
	Midi-Pyrénées		Corse		Réunion
	Nord-pas-de-Calais				
	Poitou-Charentes				
	Provence-Alpes-Côte d'Azur				
	Rhône-Alpes				
	Guyane				

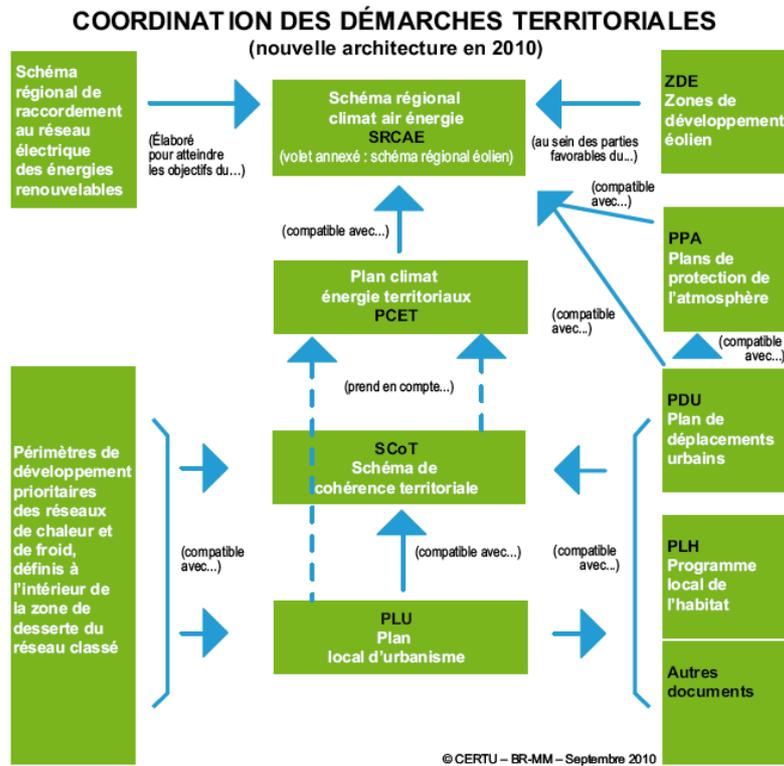
Vos rapporteurs considèrent que la dynamique née du Grenelle II visant à développer la planification régionale de l'énergie est positive, mais ont relevé trois sources d'incertitudes sur les modalités de leur application.

En premier lieu, aucun mécanisme n'a été prévu par la loi pour s'assurer que l'addition des objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables corresponde aux objectifs nationaux ; la responsabilité d'une telle coordination reviendra donc au préfet de région. A l'inverse, les régions se voient imposer des dispositifs définis au

niveau national, comme les tarifs d'achat photovoltaïques, si bien qu'elles ne sont pas totalement libres de définir leurs propres objectifs régionaux.

En second lieu, les gestionnaires des réseaux de distribution et de transport devraient davantage être associés à l'élaboration des SRCAE. La loi Grenelle II impose au gestionnaire du réseau de transport d'électricité d'élaborer des schémas régionaux de raccordement au réseau électrique des énergies renouvelables, qui définissent les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs fixés par le SRCAE. Ils devront être soumis à l'approbation du préfet de région dans un délai de six mois à compter de l'établissement du SRCAE. Vos rapporteurs saluent la volonté de donner un cadre technique aux orientations du SRCAE, mais ce cadre ne sera défini qu'*a posteriori*. Afin que ces orientations régionales prennent en compte les contraintes liées au raccordement, les gestionnaires des réseaux de distribution et de transport devraient être associés, en amont, aux travaux du comité technique. Or, le décret n° 2011-678 du 16 juin 2011 (articles R. 222-1 et *sq.* du code de l'environnement) ne l'exige pas : le préfet de région « *tient régulièrement informés les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz de l'avancement de la procédure d'élaboration* » du SRCAE ; mais la liste des membres de ce comité, nommés conjointement par le préfet de région et le président du conseil région, n'est pas mentionnée expressément, ce qui signifie que les gestionnaires de réseau ne participeront pas nécessairement à l'élaboration des SRCAE. Par ailleurs, si le projet de SRCAE est soumis, dès mise à disposition du public, à l'avis (simple) des gestionnaires de réseau, cette prérogative est offerte à vingt quatre autres organes ou institutions.

En dernier lieu, la loi Grenelle II rend obligatoire, avant le 31 décembre 2012, l'établissement d'un bilan d'émission de gaz à effet de serre et d'un plan climat-énergie territorial (PCET) pour les personnes morales de droit privé employant plus de cinq cents personnes et les collectivités territoriales de plus de cinquante mille habitants. Toutefois, le décret fixant la méthode utilisée pour réaliser le bilan d'émission n'a pas encore été pris. En effet, alors que certains acteurs souhaitent englober les seuls périmètres SCOPE 1 et SCOPE 2 (émissions directes et émissions indirectes induites par l'achat ou la production d'électricité), d'autres souhaitent aller jusqu'au périmètre le plus élargi possible (SCOPE 3) prenant en compte l'ensemble des émissions indirectes. En fonction du choix qui sera fait, le caractère contraignant des dispositions de la loi Grenelle II sera modifié de façon très sensible.



● **Les énergies renouvelables : une sécurisation du cadre juridique en cours.** – L'article 90 de la loi Grenelle II fait suite aux propositions de la mission d'information sur l'énergie éolienne, visant à mieux encadrer l'installation d'éoliennes afin de parvenir à une meilleure acceptation de celles-ci. Il fixe le nouveau régime qui leur est applicable.

**Les modifications au régime juridique de l'éolien terrestre apportées par la loi Grenelle II**

- le « schéma régional éolien » constitue un volet du SRCAE ; il est opposable et définit les parties du territoire favorables au développement de ce type d'énergie, sur lesquelles sont situées les ZDE ;
- les critères de définition des zones de développement éolien (ZDE) évoluent ;
- le nombre minimal d'éoliennes par projet est de cinq<sup>6</sup> ;
- les éoliennes d'une hauteur supérieure à 50 mètres sont soumises à autorisation (au sens des installations classées pour la protection de l'environnement, ICPE) et doivent être éloignées d'au moins 500 mètres de toute construction à usage d'habitation.

6. A l'exception de celles pour lesquelles une demande de permis de construire a été déposée avant la date de publication de la loi et de celles d'une puissance inférieure ou égale à 250 kW et dont la hauteur de mât est inférieure 30 mètres.

Les retards de publication des décrets d'application en matière d'éolien sont préjudiciables : ils aboutissent au résultat paradoxal de retarder le lancement des nouveaux projets par manque de sécurité juridique, alors que l'objectif de la loi Grenelle II était au contraire de clarifier le dispositif applicable. Tout d'abord, les schémas régionaux éoliens, au même titre que les SRCAE dont ils sont un volet, ne sont encore qu'au stade de leur élaboration, et l'on constate des disparités de contenu importantes entre les régions. Ensuite, en l'absence de circulaires précisant les modalités de prise en compte des nouveaux critères pour la délivrance des autorisations de ZDE, la création de nouvelles ZDE est aujourd'hui gelée.

Enfin, le classement des éoliennes dans la nomenclature ICPE n'est toujours pas effectué. De plus, l'interprétation de la loi par l'administration irait à l'encontre de l'intention du législateur. En effet, selon l'article 90 de la loi Grenelle II, modifiant l'article L. 553-1 du code de l'environnement, le classement ICPE porte sur les éoliennes situées dans une ZDE. Or, les éoliennes des zones non interconnectées (ZNI), dont font partie les DOM, peuvent bénéficier du tarif d'achat si elles ne sont pas situées dans une ZDE. Selon la loi Grenelle II, le régime des ICPE ne s'applique donc pas à de telles éoliennes. Pourtant, le projet de décret inclut les éoliennes des DOM dans la nomenclature ICPE, au motif que la législation ICPE, à dangers et inconvénients identiques, impose un régime administratif identique sur l'ensemble du territoire. Une telle interprétation est contraire aux dispositions votées par le Parlement.

L'article 85 ouvre la possibilité de classer<sup>7</sup> un réseau de chaleur ou de froid s'il est alimenté à plus de 50% par une énergie renouvelable ou de récupération. Une telle mesure garantit que les nouveaux bâtiments ou les bâtiments rénovés seront utilisateurs du réseau, et contribueront par conséquent à l'équilibre économique de l'opération. Les textes d'application de cette mesure n'étant pas encore pris, le succès de celle-ci est encore conditionnel. Vos rapporteurs espèrent néanmoins qu'elle permettra d'accroître la part de chaleur renouvelable dans le bouquet énergétique français – rappelons que 50 % de l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020 repose sur l'utilisation croissante de chaleur renouvelable.

Enfin, lors de l'élaboration du dispositif relatif au biogaz, la DGEC a répondu à deux préoccupations. En premier lieu, elle a introduit un tarif d'achat neutre vis-à-vis du mode d'exploitation du biogaz – injection dans le réseau de gaz ou production électrique. En second lieu, elle a veillé à ne pas favoriser outre mesure les petites installations, afin de favoriser leur regroupement, générateur d'économies d'échelle.

7. Le classement a pour conséquence la fixation, à l'intérieur de la zone de desserte de ce réseau, d'un ou plusieurs périmètres de développement prioritaire à l'intérieur desquels le raccordement au réseau peut être imposé. En cas de classement, le taux de TVA est réduit, passant à 5,5%, sur le prix de vente de la chaleur.



## **Titre IV, chapitre I<sup>er</sup> (art. 94 à 120). Agriculture**

**Groupe de travail animé par Mme Frédérique Massat et M. Franck Reynier**

Les articles 94 à 120 de la loi Grenelle II déclinent sous forme de mesures concrètes les objectifs fixés par la loi Grenelle I en matière agricole : réduire de moitié si possible l'utilisation des pesticides d'ici 2018. Ces mesures :

- renforcent l'encadrement des activités de mise en vente, vente, distribution à titre gratuit, application et conseil à l'utilisation de ces produits, à travers notamment de nouvelles obligations en matière de formation ;

- prévoient l'élimination des produits ne bénéficiant pas d'une autorisation de mise sur le marché, qui proviennent en grande partie d'importations illégales ;

- renforcent l'encadrement de la publicité sur ceux de ces produits à usage non professionnel ;

- visent à instaurer, sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable, des mesures limitant ou interdisant l'usage d'intrants.

Outre plusieurs mesures d'application directe, le volet agricole de la loi Grenelle II appelle 9 décrets d'application<sup>8</sup> dont un seul a été pris à ce jour : il s'agit du décret n° 2011-694 du 20 juin 2011 relatif à la certification environnementale des exploitations agricoles. Le ministère de l'Agriculture indique cependant que la majeure partie des décrets<sup>9</sup> non encore publiés seraient en voie d'arbitrage et qu'ils devraient paraître entre l'été et la fin de l'année au terme des consultations d'usage.

La loi prévoit par ailleurs la remise au Parlement d'un rapport relatif aux méthodes d'encouragement et de développement de la recherche en matière de valorisation et d'exploitation de la pharmacopée des territoires ultramarins (article 97) dans les six mois après la publication de la loi, ainsi que la remise de deux rapports annuels : un rapport sur les produits phytopharmaceutiques (article 104) et un rapport sur le suivi de l'approvisionnement de la restauration collective en produits biologiques et de l'évolution des surfaces en agriculture biologique (article 120). Les rapporteurs constatent que ces rapports n'ont point encore été publiés à ce jour et

8. Un décret relatif à la certification phytosanitaire (articles 94 et 98), un décret relatif aux délais dont peuvent disposer les personnes responsables des différentes opérations d'élimination des produits phytopharmaceutiques à usage professionnel (article 100), un décret sur les modalités relatives aux macro-organismes non indigènes utiles aux végétaux, notamment dans le cadre de la lutte biologique (article 105), un décret sur la limitation des intrants de synthèse dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable (article 107), un décret relatif à la déclaration des flux annuels d'azote pour lutter contre les marées vertes sur les plages (article 108), deux décrets relatifs à la Haute Valeur Environnementale (article 109), un décret fixant les critères et modalités de l'écocertification de gestion durable des forêts (article 116) et un décret sur la politique génétique des semences et plants (article 117).

9. À l'exception du décret relatif à la politique génétique des semences et plants pour lequel le ministère n'a pas encore commencé à rédiger un texte.

invitent le Gouvernement à y procéder afin de pouvoir disposer de ces documents au plus vite.

Au début du mois de juin, un cycle d'auditions consacré à l'agriculture a permis à vos rapporteurs d'entendre une conseillère du ministre chargé de l'Agriculture, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), les responsables de la mise en oeuvre du Plan Ecophyto au ministère de l'agriculture, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB), Forest Stewardship Council (FSC) France et Coop de France. Il s'agit donc d'une première série d'auditions ayant permis de consulter le Gouvernement et les organismes précités. Cette série devra être complétée, dans le cadre d'un rapport complémentaire, par l'audition des acteurs responsables de la protection de l'environnement, ainsi que par d'autres organismes représentatifs de la profession agricole, afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs prévus aux articles 94 à 120<sup>10</sup>.

Il ressort de ces auditions que trois domaines suscitent une attente particulière : la certification « haute valeur environnementale » (HVE), l'écocertification des forêts et l'usage des produits phytopharmaceutiques.

Certains autres thèmes devront également faire l'objet d'un examen approfondi lors du prochain rapport d'application de la loi Grenelle II. Il s'agit notamment de la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et de la lutte contre les marées vertes (article 108).

● **La certification haute valeur environnementale (article 109).** – La loi Grenelle II introduit, à l'article L. 611-6 du code rural et de la pêche maritime, la possibilité de certifier les exploitations agricoles « utilisant des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement ». La spécificité de la certification HVE est qu'elle comporte plusieurs niveaux d'exigences, dont seul le plus élevé ouvre droit à la mention « exploitation de haute valeur environnementale ».

Les modalités de certification et le niveau correspondant au niveau le plus élevé, prévus par un décret, faisaient l'objet d'une attente forte de la part des agriculteurs, qui n'a pas été satisfaite par le dispositif mis en place. En effet, la certification HVE repose sur trois niveaux, par ordre croissant d'exigence environnementale. Si le premier niveau est facile d'accès, le troisième est difficile à obtenir. Pour certains organismes, la concertation sur la définition du cadre réglementaire a été insuffisante, si bien que les seuils fixés sont trop contraignants. Ils soulignent notamment le peu d'intérêt qu'auraient les agriculteurs à se conformer à un cahier des charges si exigeant, sans contrepartie financière. En conséquence, l'article 109 de la loi Grenelle II ne permettra pas d'atteindre les objectifs en termes de nombre d'exploitations certifiées.

10. S'agissant notamment de la capacité à atteindre l'objectif de diminution de 50 % des produits phytosanitaires à horizon de 2018.

● **L'écocertification des forêts (article 116).** – Un tiers de la forêt française, dont seulement 14% de la forêt privée, est certifié par l'un des deux organismes PEFC ou FSC. Pour PEFC, les réticences des acteurs de la filière à s'engager dans une telle démarche sont davantage d'ordre psychologique que financier, car le coût d'entrée est faible. Il est donc essentiel de développer des mécanismes qui favorisent la certification des acteurs de la filière bois.

Celle-ci est tirée par la demande : plus les acheteurs réclament des produits certifiés, plus les acteurs de la filière – la certification concerne à la fois les exploitants, les industriels et les distributeurs – sont contraints de s'y engager. Si les grands groupes développent une politique d'achat de produits certifiés, le retard des administrations, qui représentent 20 % du marché de la filière bois, est important, aux dires des organismes de certification. Un tel retard s'expliquerait par :

- une méconnaissance des dispositifs de certification de la part des acheteurs publics, qui a deux conséquences néfastes : les appels d'offre ne contiennent pas toujours une exigence de certification pour les produits issus du bois ; certaines entreprises en profitent pour utiliser frauduleusement les certifications.

- une absence d'évaluation et d'objectifs en matière d'achats responsables.

Vos rapporteurs soulignent néanmoins que, tenus par des délais très courts, ils n'ont pas eu la possibilité de confronter le point de vue des organismes de certification à celui des élus. Des travaux ultérieurs permettront d'approfondir ce sujet et de relever les difficultés éventuelles auxquelles les administrations sont confrontées pour mettre en place une politique d'achat responsable.

● **La réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques et l'interdiction de l'épandage aérien (articles 94 et 103).** – L'article 94 vise à renforcer le dispositif de professionnalisation de la distribution, de l'application et du conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour réduire et améliorer l'utilisation des pesticides. Il transpose ainsi l'axe 4 « former à la réduction et à la sécurisation de l'utilisation des pesticides » du plan Ecophyto 2018 de septembre 2008 – plan dont l'objectif est de réduire de 50 % l'usage des pesticides au niveau national dans un délai de dix ans. Les exigences de formation portent sur le respect de la réglementation, le respect des bonnes pratiques d'utilisation et la connaissance des techniques de lutte intégrée (prévention).

Le décret d'application de l'article 94 (qui traitera également de l'application de l'article 98) est en cours d'examen au Conseil d'État, sachant que le décret doit être pris dans l'année suivant la publication de la loi. Il a été rédigé sur la base du dispositif expérimental mis en place par le Gouvernement.

Dans le cadre de ce dispositif expérimental<sup>11</sup>, le Gouvernement indique<sup>12</sup> que près de 3 253 sessions de formations ont déjà été organisées dans la France entière à destination des professionnels entre octobre 2009 et décembre 2010. Sur la période allant d'octobre 2009 à juillet 2010, 17 196 candidats ont suivi une formation pour obtenir un certificat. Par ailleurs, près de 200 exploitations<sup>13</sup> ont été mobilisées pour démontrer que l'on peut diminuer son recours aux pesticides tout en étant viable économiquement.

La majeure partie de la profession agricole a adhéré au Plan qui a donc été bien mené par les pouvoirs publics et bien accueilli par les professionnels, selon les informations fournies aux rapporteurs par le Gouvernement et la FNSEA. Le plan a notamment eu le mérite de permettre une réflexion de la profession agricole sur la logique d'intrants et à certains agriculteurs de s'orienter vers une agriculture plus durable. La formation des agriculteurs apparaît ainsi comme un vecteur d'évolution des comportements. Le programme de formation Certiphyto devrait toucher 800 000 personnes (jardiniers, conseillers agriculteurs indépendants et salariés) d'ici 2014.

Le plan Ecophyto dans son ensemble fait l'objet de rapports annuels, présentés à l'automne par le ministre chargé de l'agriculture.

Quelques points critiques ont été soulevés à l'égard du plan :

– il s'agit notamment de la question de son financement. Le plan est en effet fort coûteux et est financé en quasi-totalité par les agriculteurs par le biais de leur programme d'assurance-formation ;

– en outre, il semblerait nécessaire que les formations dispensées permettent davantage d'expliquer aux exploitants comment changer de logique d'exploitation.

Conformément à la directive cadre sur l'utilisation durable des pesticides, l'article 103 de la loi Grenelle II prévoit également l'interdiction de l'épandage par voie aérienne, sauf dérogation. Le respect de ce principe suppose le développement de solutions alternatives à l'élaboration desquelles travaillent les responsables du Plan Ecophyto. Il est apparu lors des auditions des rapporteurs que les dérogations au principe d'interdiction sont accordées de manière trop importante, alors même que les demandes de dérogation doivent être dûment justifiées. Les rapporteurs préconisent par conséquent un meilleur encadrement de l'octroi de ces dérogations.

11. Le certificat délivré durant la phase expérimentale est désigné par le terme « Certiphyto 2009-2010 ».

12. Source : « Ecophyto 2018 deux ans d'actions, rapport 2008-2010 ».

13. *Ibid.*

## **Titre IV, chapitres II-VI (art. 121 à 172). Biodiversité**

Groupe de travail animé par Mme Geneviève Gaillard et M. Bertrand Pancher

Les articles 121 à 172 regroupent un ensemble de dispositions relatives aux trames verte et bleue, à la protection des espèces et des habitats, à l'assainissement et aux ressources en eau ainsi qu'à la mer.

● **Trames verte et bleue.** – La mise en place du comité national « trames verte et bleue » et la définition des orientations nationales en matière de continuités écologiques constituent le principal enjeu réglementaire identifié dans le domaine de la protection de la biodiversité.

Le projet de décret sur le comité national « trames verte et bleue » en fait un « lieu d'information, d'échange et de consultation sur tous les sujets ayant trait aux continuités écologiques, à leur préservation et à la remise en bon état de ces continuités », y compris sur les orientations nationales et les schémas régionaux de cohérence écologique. Le comité serait composé de cinq collèges de dix membres, représentant respectivement les élus, l'État et ses établissements publics, les organismes socioprofessionnels et usagers de la nature<sup>14</sup>, les associations et organismes œuvrant pour la préservation de la biodiversité ainsi que l'expertise scientifique. Le décret, dont la publication est annoncée comme imminente, organise un système qui semble suffisamment souple pour permettre la représentation de l'ensemble des parties intéressées.

Un pré-projet d'orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques a été préparé par les services du ministère chargé de l'écologie, qui espère que le document pourrait être soumis à la discussion devant le comité national dès sa constitution, c'est-à-dire à l'automne. Le document s'appuie sur une présentation des choix stratégiques à effectuer, appuyée sur un guide méthodologique « *identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers (...) et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique* » mentionnés à l'article L. 371-3 du code de l'environnement.

Il convient de souligner la légitimité des craintes exprimées par les acteurs non gouvernementaux, qui attirent également l'attention des pouvoirs publics sur l'articulation des instruments de planification spatiale (SCoT/PLU) avec la trame verte et bleue. Ils regrettent notamment l'absence de référence expresse aux termes de « *trame verte et bleue* » ou « *espaces de continuité écologique* » et, au-delà de cette

14. Un tel regroupement apparaît restrictif et de nature à contraindre la capacité d'expression des différentes sensibilités.

question de forme, l'insuffisante prise en compte par ceux-ci des problématiques liées à la conservation des fonctionnalités écologiques.

● **Protection des espèces et des habitats.** – L'article 125, relatif à l'évaluation des « incidences Natura 2000 » de tout document de planification, programme ou projet susceptible d'affecter de manière significative un site ainsi classé, appelle la publication d'un décret d'application. Un projet est aujourd'hui soumis à la signature des ministres intéressés, comme en matière d'organisation des conservatoires régionaux d'espaces naturels (article 129).

La publication du décret mentionné à l'article 140 (compatibilité entre la charte d'un parc national et un schéma d'aménagement régional) serait imminente, dans le cadre d'un texte comprenant également diverses modifications au droit applicable auxdits parcs.

● **Assainissement et ressources en eau.** – Le degré de finalisation des décrets requis pour la mise en application des dispositions de ce chapitre est variable. Selon les informations communiquées, le décret attendu au titre de l'article 151 (critères et modalités générales de mise en œuvre de la participation des préleveurs irrigants et, le cas échéant, d'autres contributeurs volontaires) a été arbitré en juin et celui de l'article 156 (zonage des eaux pluviales et modalités de gestion des eaux pluviales urbaines) est à la signature.

● **Mer.** – Les principaux décrets attendus sont ceux mentionnés par l'article 166 (chapitre IX du titre I<sup>er</sup> du livre II du code de l'environnement), c'est-à-dire ceux relatifs au contenu du document stratégique de façade et aux modalités de son élaboration pour les façades métropolitaines, aux conditions d'élaboration de la stratégie nationale pour la mer et à la composition du conseil national de la mer et du littoral. Seule la publication de ce dernier, ainsi que celle du décret relatif à la composition et au fonctionnement du conseil maritime ultramarin, seraient attendues à brève échéance.

## **Titre V, chapitres I-II (art. 173 à 185). Nuisances**

Groupe de travail animé par MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier

Les chapitres I et II du titre V sont consacrés aux nuisances et aux risques pour la santé ainsi que l'environnement. Ces chapitres commandent la publication de quinze décrets.

● **Prévention des pollutions lumineuses ou sonores.** – Les articles 173 à 178 portent sur la prévention des pollutions lumineuses ou sonores :

– l'article 173 de la loi prévoit des prescriptions aux exploitants et utilisateurs d'installations lumineuses dont les modalités seront définies par décret. Le contrôle du respect de ces dispositions est assuré par le maire, sauf exception. Le décret global pour les trois dispositions prévues par l'article 173 sur la pollution lumineuse est actuellement en examen devant le Conseil d'État : les associations environnementales regrettent, à son propos, que les normes prises en compte aboutissent en définitive à couvrir la totalité du parc existant ;

– les articles 174 et 175 prévoient un élargissement des compétences de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires et réforment le processus de sanctions ;

– l'article 176 étend les dispositions du code de l'urbanisme applicables aux zones de bruit des aérodromes aux nouveaux aérodromes ayant vocation à accueillir le trafic de passager en substitution d'un aérodrome soumis à ces dispositions ;

– les articles 177 et 178 concernent respectivement le respect d'un volume sonore égal par les chaînes de télévision et la contribution des entreprises ferroviaires à une adaptation des dispositifs de roulage et de freinage.

● **Autres dispositions relatives aux risques pour la santé.** – On évoquera ici successivement les questions de la qualité de l'air.

**Qualité de l'air.** Les articles 179 et 180 organisent et rénovent la surveillance en matière de qualité de l'air ; l'article 180 porte plus spécifiquement sur le rôle de l'État (coordination des travaux d'identification et de surveillance, élaboration des mesures de prévention). Le décret fixant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la surveillance de la qualité de l'air et au plus tard dix-huit mois après la promulgation de la loi a été publié. Il impose également une surveillance de la qualité de l'air intérieur aux propriétaires ou aux exploitants de certains établissements recevant du public, ainsi qu'une mise à disposition des résultats auprès du public (ce dernier est actuel-

lement au Conseil d'État). Les associations notent qu'il existe une carence au sein du décret en ce sens qu'il est prévu que « le préfet *peut* en prescrire la réalisation aux frais du propriétaire ou de l'exploitant ». Il s'agit alors d'une simple option laissée à l'initiative du préfet et non d'une obligation.

Il impose également l'étiquetage pour les polluants volatils contenus dans les produits de construction, d'ameublement et de décoration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Ce dernier a été publié en mars dernier.

L'article 181 concerne les mesures à prendre afin de tenir compte de la pollution due aux mouvements d'aéronefs en cas de pic de pollution.

L'article 182 prévoit quant à lui des expérimentations de zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) à l'intérieur desquelles l'accès peut être interdit à certains véhicules. Les associations espèrent, à ce sujet, qu'une véritable alternative en termes de transports en commun fiables et compétitifs sera alors proposée. Il est en effet indispensable de prendre en considération les déplacements contraints sur des horaires décalés ainsi que les horaires spécifiques de grandes unités génératrices de déplacements et se trouvant dans la zone de la ZAPA tels que les hôpitaux. Les associations souhaiteraient également qu'un critère de consommation/efficacité énergétique soit mis en place ; en effet, en se basant sur le dispositif actuel « classe énergie », le décret comprendrait les véhicules polluants tels que les grosses cylindrées. Une différenciation entre véhicules à deux et à quatre roues serait également souhaitable.

Le décret prévu à l'article 184 et portant sur l'affichage du débit d'absorption spécifique pour les téléphones portables a été publié à ce jour.

Deux décrets relatifs aux zones d'action prioritaires pour l'air devraient quant à eux être examinés prochainement en réunion interministérielle.

Par ailleurs, deux décrets se sont avérés inutiles après expertise : le décret fixant le cadre de certification des éco-matériaux ainsi que celui portant sur l'autorisation des projets ZAPA.

**Ondes.** – Les articles 183 et 184 renforcent l'encadrement applicable aux ondes électromagnétiques, l'information du public et organisent le développement de la recherche sur les ondes afin de prévenir l'exposition des personnes : ils prévoient notamment un encadrement de la publicité et de la vente de certains équipements à certaines populations (par exemple, celle de téléphones portables aux enfants), des règles spécifiques pour garantir la sécurité des travailleurs exposés aux risques liés aux champs électromagnétiques ou encore l'obligation d'afficher le débit d'absorption spécifique (DAS).

Le décret prévu par l'article 183 portant sur les règles de prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés aux champs électromagnétiques est en cours d'élaboration.

Le décret portant sur l'affichage du DAS sur les téléphones mobiles a été publié en octobre 2010.

**Nanoparticules.** – L'article 185 a pour objectif une meilleure connaissance de la réalité du marché des substances nanoparticulaires et prévoit l'obligation de déclaration des substances utilisées, de leurs quantités et de leurs usages par les usages par les fabricants, importateurs ou distributeurs de nanomatériaux. Il organise les échanges d'informations entre les opérateurs et l'autorité administrative.

Deux décrets pris en application de l'article 185 portant sur les nanomatériaux (*« désignation des organismes auxquels sont mises à disposition les informations obtenues sur les personnes qui fabriquent, importent ou utilisent des substances à l'état nanoparticulaire, notamment à des fins d'évaluation des risques »* et *« déclaration obligatoire des nanomatériaux »*) ont été envoyés à la Commission européenne.

Ces substances sont utilisées dans de très nombreux produits comme les médicaments mais aussi des produits tels que les téléphones portables, les micro-ordinateurs, des produits de consommation courante comme les lunettes, les chaussettes, des raquettes de tennis, etc. Il semble alors légitime de se questionner sur la nécessité de la présence des nanoparticules dans des produits dits « de confort ».

Il convient par conséquent de prêter attention à ces substances car si ces dernières se révèlent dangereuses, cela peut comporter un risque pour la santé des personnes qui y seraient exposées; c'est ainsi que la question de l'exposition des personnes travaillant dans des unités de production des nanoparticules élémentaires est d'importance dans ce cas précis. Les propriétés physico-chimiques peuvent en effet agir au niveau cellulaire et peuvent de surcroît être biopersistantes.

C'est pourquoi le projet de décret prévu par l'article 185 est d'une importance toute particulière ; il semble toutefois présenter des difficultés, dans la mesure où il s'agit de bien définir ce qu'est un nanomatériau, les seuils à considérer afin de juger de la nocivité de l'exposition prolongée à ces substances. Sur ce point, il est à noter qu'il y a divergence entre la définition vraisemblablement adoptée par la France et celle d'ores et déjà adoptée par l'Union européenne dans le cadre du Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux (CSRSSEN).

Par ailleurs, la déclaration obligatoire des nanomatériaux prévue par l'article 185 semble problématique dans la mesure où le principe est éminemment satisfaisant mais l'on peut légitimement s'interroger sur son utilité : en effet, le consommateur connaît la composition exacte du produit qu'il achète mais ne connaît pas pour autant les risques inhérents à l'exposition à ce type de substance. Par exemple, le nanotitane contenu dans certaines crèmes solaires sera mentionné sur l'emballage de ces dernières mais le risque lié encouru ne saura en aucun cas mentionné. L'étiquetage pourra toutefois permettre de limiter l'utilisation des nanomatériaux dans ces produits.



## Titre V, chapitre III (art. 186 à 209). *Déchets*

Groupe de travail animé par MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier

Le chapitre III du titre V regroupe l'ensemble des dispositions relatives aux déchets, dont les plus importantes traitent de la mise en place de nouvelles filières à responsabilité élargie des producteurs ou des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets. Selon le décompte effectué par le secrétariat général du Gouvernement, ces dispositions appellent la publication de 17 décrets d'application.

● **Filières à responsabilité élargie des producteurs (REP).** – Plusieurs articles instaurent de nouvelles filières REP ou précisent les règles ou modalités de leur fonctionnement. C'est ainsi que :

– l'article 187 organise la mise en place d'une nouvelle filière dans le secteur des déchets d'activités de soin à risque infectieux (DASRI)<sup>15</sup>. Un projet de décret a été soumis pour avis, l'année dernière, à plusieurs instances consultatives (Commission consultative d'évaluation des normes, Haut Conseil de santé publique et Autorité de la concurrence). Après avoir été notifié à la Commission européenne le 27 décembre 2010, il est actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État ;

– l'article 198 prévoyait la mise en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'une nouvelle filière des déchets diffus spécifiques des ménages (solvants, colles, peintures, etc.). Après qu'un projet de décret eut été finalisé avec l'ensemble des parties prenantes, la Commission consultative d'évaluation des normes a rendu un avis favorable à l'automne 2010 et le projet a été notifié à la Commission européenne en février 2011. Le Conseil d'État en a été saisi le 6 juin 2011 et le décret devrait être publié en août 2011 ;

– l'article 200 prévoyait également la mise en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'une nouvelle filière des déchets d'éléments d'ameublement.<sup>16</sup> La phase de préfiguration (caractérisation des déchets, estimation du gisement, *scenarii* de collecte et de traitement, évaluation des coûts de la filière, etc.), confiée à l'ADEME depuis le printemps de 2009, s'est achevée à l'été de 2010. Les consultations étant désormais achevées, le

15. Selon la direction générale de la prévention des risques, environ 1 140 tonnes de DASRI – y compris le poids des boîtes normalisées utilisées pour la collecte – seront ainsi collectées tous les ans dans les officines de manière sélective, puis détruites par incinération. La sortie de ces déchets de la masse des ordures ménagères permettra de réduire fortement les risques de contamination auxquels sont aujourd'hui exposés les personnels responsables de la collecte des déchets ménagers.

16. Cette échéance a été repoussée d'un an par la loi de finances pour 2011.

Conseil d'État devrait être saisi d'un projet de décret en juillet 2011, dont la publication pourrait intervenir en septembre 2011.

Il faut également mentionner, à ce titre, les articles 186 (octroi d'un statut législatif aux éco-organismes)<sup>17</sup>, 197 (modulation des contributions dues au titre de la REP en fonction de critères d'écoconception) et 205 (institution d'une taxe [TGAP] à la charge des producteurs ne respectant pas leurs engagement au titre de la REP « Pneumatiques »).

● **Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets.** – L'article 194, au cœur du chapitre relatif aux déchets, traduit l'engagement du Grenelle de l'environnement de donner priorité à la prévention et au recyclage dans les outils de planification. Il prévoit que le plan doit définir des objectifs de prévention, de tri et de valorisation et il fixe une limite aux capacités d'enfouissement et d'incinération. Il impose une échéance à la révision des plans d'élimination visant prendre en compte les engagements du Grenelle et invite les collectivités responsables de la collecte et du traitement des déchets à définir un programme de prévention avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le projet de décret d'application, qui vise également à adapter l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets et à finaliser la transposition de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, est en cours d'examen par le Conseil d'État.

Une mention particulière doit enfin être réservée aux déchets issus du BTP, aux déchets organiques et à la lutte contre la pollution des sols :

– l'article 190 introduit, dans le code de la construction et de l'habitation, une obligation de procéder à un diagnostic relatif à la gestion des déchets issus de la démolition – ou de la réhabilitation lourde – de certaines catégories de bâtiment, afin de connaître la nature de ces déchets et d'en favoriser la valorisation. Selon les informations communiquées, le décret en cours de publication soumet à un tel audit les opérations de démolition des bâtiments ayant une surface hors œuvre brute supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> ainsi que ceux ayant accueilli une activité agricole, industrielle ou commerciale et ayant été le siège d'une utilisation, d'un stockage, d'une fabrication ou d'une distribution d'une ou plusieurs substances dangereuses au sens de l'article R. 4411-6 du code du travail ;

– l'article 204 prévoit que les personnes produisant ou détenant des quantités importantes de déchets composés majoritairement de biodéchets sont tenues dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012 d'en assurer le tri à la source en vue de leur valorisation. Une étude sur les conditions de mise en œuvre de cette obligation, réalisée au second semestre

17. Le décret relatif à la désignation et aux missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés par l'État en vue de la gestion de certains déchets a été publié (décret n° 2011-429 du 19 avril 2011).

de 2010 sous la direction de l'ADEME, a permis d'identifier les principales activités concernées et de définir des *scenarii* en fonction de la manière dont s'appliquera cette obligation.<sup>18</sup> Les textes d'application (décret et arrêté) ont fait l'objet d'une première consultation de l'ensemble des acteurs concernés en janvier 2011, suivi d'une seconde consultation en mars 2011. Le projet de décret est aujourd'hui en attente de signature au plan interministériel ;

– l'article 188 améliore les informations sur la pollution des sols, au travers d'une obligation de communication par l'État des informations dont il dispose et de la prise en compte de ces informations dans les documents d'urbanisme. Par ailleurs, les bailleurs ou vendeurs de terrains sur lesquels des informations relatives au risque de pollution des sols ont été communiquées par l'État, sont tenus d'en informer le futur locataire ou acquéreur et des voies de recours sont associées à cette obligation d'information. Le projet de décret d'application des articles L. 125-6 et L. 126-7 du code de l'environnement se heurte au problème de la définition des sites à enjeux : la base de données des anciens sites industriels et de service (BASIAS) comprenant les références de trois cent mille sites, l'administration n'estime pas pertinent de retenir l'ensemble des sites et juge au contraire préférable de hiérarchiser au préalable les sites en fonction de leurs enjeux environnementaux ou sanitaires ; inversement, certaines informations peuvent ne pas figurer dans la base BASIAS. Une autre difficulté tiendrait au fait que les sites référencés sont identifiés en coordonnées Lambert et non selon le référentiel cadastral (parcelles).

En définitive, sur les dix-sept décrets attendus, seuls trois ont été aujourd'hui publiés (17,6 %), les autres demeurant à des stades intermédiaires de la procédure (en cours d'élaboration, en cours de validation interministérielle, en cours d'examen par le Conseil d'État ou en attente de signature).

18. Les domaines d'activité pour lesquels l'impact de cette nouvelle réglementation apparaît le plus significatif sont la restauration, le commerce alimentaire (et les marchés forains) et, dans une moindre mesure, l'entretien des espaces verts.



## **Titre V, chapitre IV (art. 210 à 223). *Risques***

Groupe de travail animé par MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier

Le chapitre IV du titre V de la loi, portant sur les risques industriels et naturels, ne figurait pas dans le projet initial du Gouvernement. Introduit et enrichi au cours des débats parlementaires, il a notamment pour objet :

- de mettre en œuvre certaines des conclusions de la table ronde sur les risques industriels et de faciliter la mise en place des plans de prévention des risques technologiques ;

- de transposer la directive sur les inondations ;

- de tirer les enseignements de la tempête Xynthia en matière de mobilisation de fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ainsi que d'élaboration des plans de prévention des risques naturels majeurs ;

- de favoriser la mise en œuvre du « plan séisme Antilles », au travers de dispositions sur l'intervention du FPRNM en cas de risque sismique.

On évoquera ici spécifiquement les dispositions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement et aux plans de prévention des risques technologiques, les travaux réalisés à proximité des réseaux et canalisations et la lutte contre le risque naturel d'inondation.

● **Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et plans de prévention des risques technologiques (PPRT).** – L'article 211 prévoit notamment que les délais de recours du contentieux des installations classées, actuellement fixés à quatre ans dans la plupart des cas, soient renvoyés à un décret à publier avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 portant application de l'article L. 514-6 du code de l'environnement et relatif aux délais de recours en matière d'installations classées et d'installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 du code de l'environnement, a fixé le délai de recours à un an pour les tiers, les communes intéressées ou leurs groupements (prolongé de six mois à compter de la mise en activité effective de l'installation) et à deux mois pour les exploitants.

Il est en revanche apparu que l'article 212 (durée de l'enquête publique sur un site classé « Seveso seuil haut » entraînant une modification des servitudes d'utilité publique) n'appelait pas de mesures d'application spécifique. Le décret d'application de l'article 210 (mise à disposition de l'État de certains des résultats de contrôles périodiques des ICPE soumises à déclaration) est en cours de concertation.

Pour ce qui concerne les PPRT, l'article 214 facilite l'engagement de mesures supplémentaires de prévention des risques sur un site industriel, mesures allant au-delà des exigences réglementaires, pouvant être financées de manière tripartite (État, collectivités, industriel) et dont la mise en œuvre est moins coûteuse que les mesures foncières qu'elles permettent d'éviter. Le décret d'application de cette disposition a été publié en début d'année (décret n° 2011-208 du 24 février 2011).

Par ailleurs, l'article 215 améliorerait le crédit d'impôt octroyé en cas de travaux de confortement – prescrits par un PPRT – des habitations occupées par leur propriétaire comme résidence principale : ce taux était relevé de 15 % à 40 % du montant des dépenses, dans la limite de 30 000 € de travaux. Ce taux a depuis été ramené à 30 %, une valeur qui semble nettement insuffisante pour permettre aux particuliers de réaliser l'ensemble des travaux qui leur sont imposés.

● **Opérations de travaux à proximité des réseaux et canalisations.** - L'article 219, relatif aux travaux à proximité des réseaux et canalisations, organise la responsabilité des intervenants (responsables du projet, exploitants de réseaux, entreprises effectuant les travaux) et confie à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) le soin de mettre en œuvre un guichet unique rassemblant l'ensemble des données sur les réseaux.

Trois décrets sont nécessaires à la mise en œuvre de cet article :

– le décret n° 2010-1600 du 20 décembre 2010 définit la nature des ouvrages qui devront être recensés dans le guichet, les missions de ce guichet unique, les principes relatifs à la fourniture – par les exploitants de réseaux – des données nécessaires, ainsi que le délai d'application (30 septembre 2011 pour l'enregistrement des exploitants et 30 juin 2013 pour les zones d'exploitation des réseaux) ;

– le deuxième décret, en cours de signature, organise le financement du guichet unique. Son coût global, qui recouvre l'amortissement des investissements, la maintenance de l'application, l'assistance aux usagers et la mise à jour, a vocation à être couvert par la redevance. Les contributeurs sont les exploitants de réseaux et les sociétés de prestation de service auprès des responsables de projet de travaux. La redevance est modulée en fonction de la sensibilité du réseau et proportionnelle à sa longueur ;

– le troisième décret, en cours d'examen au Conseil d'État, précise les rôles et les responsabilités des acteurs (collectivités, maîtres d'ouvrage et entreprises de travaux, exploitants de réseau) intervenant lors de travaux réalisés à proximité des réseaux.<sup>19</sup>

19. C'est ainsi :

– que les maîtres d'ouvrage devront identifier et localiser les réseaux concernés et informer les entreprises intervenantes. Ils devront également opérer le marquage des chantiers, s'assurer la compétence des personnes en charge de la préparation des projets et recourir à des prestataires certifiés pour les opérations de cartographie ;

– que les exploitants de réseaux devront répondre aux déclarations obligatoires que leur adresseront les maîtres d'ouvrage et les entreprises de travaux et, pour les réseaux très sensibles, fournir les données de

● **Lutte contre les inondations.** – L'article 220, relatif à la responsabilité du gestionnaire d'un ouvrage de protection contre les inondations et les submersions et prévoyant qu'une telle responsabilité ne peut être engagée si l'ouvrage a été conçu et entretenu selon les règles de l'art, conformément aux obligations légales et réglementaires, prévoit qu'un décret fixe les obligations auxquelles doivent répondre les ouvrages et le délai dans lequel ils doivent être rendus conformes. Ce décret n'a pas encore été publié.

L'article 221 opère la transposition en droit français de la directive de l'Union européenne sur les inondations. Celle-ci demande notamment aux États membres de réaliser une évaluation préliminaire et d'identifier les territoires à fort risque d'inondation avant la fin de 2011, de cartographier les inondations possibles dans ces zones avant la fin de 2013 et ensuite d'élaborer pour ces zones, à l'échelon des grands bassins hydrographiques, des plans de gestion du risque d'inondation avant la fin de 2015. Le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 parachève cette transposition : il définit le contenu de l'évaluation préliminaire des risques, des stratégies locales d'inondation, de la cartographie et des plans de gestion des risques d'inondation. Il identifie également les autorités responsables de chaque procédure, ainsi que les modalités de leur concertation.

En définitive, sur les treize décrets attendus, sept ont été aujourd'hui publiés (53,8 %), les autres demeurant à des stades intermédiaires de la procédure (en cours d'élaboration, en cours de validation interministérielle, en cours d'examen par le Conseil d'État ou en attente de signature).

---

localisation des réseaux lors d'une réunion sur site. Elles devront également tenir à jour les zones d'implantation de leurs réseaux sur la plate-forme de téléservice du guichet unique ;

– que les entreprises de travaux devront consulter le guichet unique, effectuer les DICT et les adresser aux exploitants de réseaux, se conformer aux prescriptions applicables aux techniques de travaux susceptibles de présenter des dangers lorsqu'elles sont employées près des réseaux et garantir la compétence de leurs conducteurs de travaux et de leurs conducteurs d'engin et l'information de leurs employés.



## **Titre VI (art. 224 à 257). Gouvernance**

**Groupe de travail animé par MM. Bertrand Pancher et Philippe Tourtelier**

Le titre VI de la loi Grenelle II (articles 224 à 257) contient des dispositions tout à fait novatrices en matière de gouvernance environnementale, qu'elles concernent les entreprises et la consommation, la réforme de grands outils juridiques d'information et de consultation du public – étude d'impact, enquête publique et débat public – ou encore la représentation du public dans des instances nationales et locales impliquées dans la prise de décisions publiques en matière d'environnement et de développement durable.

La loi aura permis des avancées remarquables sur des thèmes aussi divers que l'affichage environnemental, l'extension de la responsabilité des sociétés-mères pour les dommages environnementaux causés par leurs filiales ou encore la place du débat public.

L'analyse de cette question de la gouvernance environnementale est évidemment inséparable des propositions que le rapporteur Bertrand Pancher doit prochainement présenter au Président de la République dans le cadre de la mission qui lui a été confiée en septembre 2010, propositions qui s'appuieront sur l'analyse de nombreuses expériences très concrètes de concertation menées dans le pays.

La mise en œuvre des dispositions très diverses du titre VI nécessite l'intervention de 32 décrets d'application – dont 5 seulement ont été publiés à ce jour (20 juin 2011). La question de leur mise en œuvre et de leur contenu éventuels a conduit vos rapporteurs à procéder à plusieurs auditions très instructives des responsables de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE), du Mouvement des entreprises de France ainsi que du président de la Commission nationale du débat public et du président de l'Association des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

- Les **nouvelles obligations de transparence et de responsabilité** qui pèsent sur les entreprises en matière sociale et environnementale ont constitué un apport important de la loi Grenelle II. Contenues pour l'essentiel dans l'article 225 de la loi, les dispositions concernées nécessitent l'intervention de décrets en Conseil d'État fixant la nature des informations devant être communiquées ainsi que les modalités d'une vérification de ces informations menée par un organisme tiers indépendant. Les textes réglementaires ne sont pas encore intervenus du fait que, selon les personnalités auditionnées, plusieurs ministères sont compétents sur cette matière réglementaire, que la question du *reporting* des entreprises nécessite un vrai effort de pédagogie et que les entreprises surtout réclament une application souple de ce nouveau dispositif ; les incertitudes touchant au contenu de la notion de « parties prenantes » participant

à des dialogues avec les entreprises et surtout la réintroduction, par le projet de décret, d'une distinction entre sociétés cotées et non cotées pose également problème.

- La loi Grenelle II a ensuite profondément amélioré la technique du **débat public** : désignation possible de garants chargés de veiller à l'information et à la participation du public, élargissement du champ de cette technique du débat public, avec la prise en compte de nouveaux plans et programmes, importance donnée à « l'après débat public », modification de la composition de la Commission nationale du débat public avec la nomination de quatre nouveaux membres (articles 246 de la loi). Ces mesures n'ont pour l'instant pas fait l'objet des mesures réglementaires nécessaires.

- En matière d'**étiquetage et d'information du consommateur** sur le contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, l'article 228 de la loi a prévu, à compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain, une expérimentation d'une durée minimale d'au moins un an et la possibilité, au vu d'un bilan de l'expérimentation, d'un décret en Conseil d'État généralisant le dispositif. Sur cette question et l'intervention nécessaire dans l'avenir d'un important texte réglementaire, vos rapporteurs suggèrent d'ores et déjà l'organisation d'une table-ronde avec toutes les parties du Grenelle dans un délai d'un an ainsi que la création d'un comité de pilotage synthétisant les informations.

## Conclusion

La présente note d'étape, publiée préalablement au rapport parlementaire attendu, atteste par son existence même du retard pris dans la mise en application des dispositions de la loi Grenelle II.

Les rapporteurs et corapporteurs de la commission des Affaires économiques et de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire de notre assemblée imputent ce retard à la combinaison de trois facteurs : le nombre de mesures d'application induites par la loi Grenelle II, la complexité de certaines d'entre elles et la volonté de placer leur gestation sous les signes de la transparence et de la concertation. Le jeu combiné de ces contraintes, qui s'ajoutent aux lenteurs propres aux processus administratifs, a abouti aux résultats décevants que nous observons aujourd'hui : moins d'un décret sur trois aura été publié à la date anniversaire de la promulgation de la loi.

L'objectif du Gouvernement d'avoir publié l'ensemble des mesures d'application nécessaires avant la fin de l'année 2011 a néanmoins été réaffirmé à plusieurs reprises et les départements ministériels compétents, en lien étroit avec le Commissariat général au développement durable, sont aujourd'hui pleinement mobilisés autour de sa réalisation.

Au-delà de ces chiffres, la situation présente invite à poser une nouvelle fois la question des conditions d'élaboration de la loi et celle des modalités d'articulation de la norme législative et de la norme réglementaire. Rétrospectivement, on peut ainsi se demander si le choix de faire assurer le portage de l'essentiel des dispositions législatives induites par le Grenelle de l'environnement par un véhicule unique était bien le plus judicieux. L'option de vecteurs législatifs multiples aurait eu l'avantage d'introduire une forme de séquençage, au moins temporel.

Par ailleurs, le renvoi systématique aux « mesures réglementaires d'application » constitue souvent une solution de commodité – soit qu'il s'agisse d'éluder des débats difficiles, soit qu'il s'agisse de remettre à plus tard les modifications de conséquence au droit existant qu'un travail de préparation plus soigné aurait dû permettre d'identifier. Mais, comme chacun sait, « *rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme* » : les questions que le débat parlementaire n'aura pas abordées ne s'en trouvent pas résolues pour autant, elles ont simplement été transférées à l'autorité réglementaire.

Les retards observés dans la mise en œuvre de la loi suscitent la légitime irritation des parlementaires et des citoyens. Il faut redire ici, après tant d'autres, que les conditions du débat et le suivi des dispositions votées seraient grandement amé-

liorés si, au soutien des projets qu'il dépose, le Gouvernement joignait la description – plus ou moins aboutie – des mesures d'application qui en sont le complément nécessaire. Disposant des uns et des autres, le législateur serait informé de l'articulation d'ensemble des dispositifs projetés et sa décision en serait mieux fondée ; le travail du Gouvernement, au moment de la publication des mesures réglementaires, en serait facilité.

La loi du 12 juillet 2010 a permis de clore un cycle et de donner à l'accord trouvé entre les parties prenantes au Grenelle de l'environnement la légitimité et l'autorité particulières qui s'attachent à la loi. De nouvelles méthodes, de nouvelles idées, de nouvelles façons de procéder se sont peu à peu imposées et font aujourd'hui largement consensus, au-delà des frontières partisanes. Il s'agit là d'un acquis essentiel, dont il faut espérer qu'il puisse demeurer pérenne.

**État d'avancement au 20 juin 2011 de la publication des décrets d'application (classification SGG)  
de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »)**

État d'avancement	Titres						Total G II
	I Bâtiments et Urbanisme	II Transports	III Énergie et Climat	IV Biodiversité	V Risques, santé et déchets	VI Gouvernance	
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>32</b>	<b>199*</b>
<i>Dont Inutile</i>	1	2	1	1	1	0	6
<i>Dont Prématuré (2013 et après)</i>	4	0	0	0	0	0	4
<b>Total cible de la législature</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>32</b>	<b>189</b>
Statut inconnu**	-	-	-	-	1	-	1
Rien de fait	1	2	-	2	2	-	7
En chantier	3	-	4	11	4	4	26
En interministériel	20	2	6	19	7	6	60
<i>Dont CE prévu</i>	16	2	4	14	4	1	41
Au Conseil d'État	3	6	6	1	12	15	43
A la signature	3	-	-	6	3	2	14
<b>Publiés</b>	<b>9</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>38</b>
Publiés avant le 30/06/11	12	-	5	12	23	7	59
<i>Dont examinés par le CE</i>	10	-	5	8	15	1	39
Publiés avant le 31/12/11	37	9	21	41	43	32	183
Publiés après le 01/01/12	1	1	-	2	-	-	4
Échéances inconnues***	1	-	-	-	1	-	2

Source : ministère chargé de l'écologie (commissariat général au développement durable)

\* Deux décrets dédoublés (Lignes SGG 27bis et 86bis)

\*\* Au Titre V, un décret relevant du Ministère du Travail est dans un statut inconnu (Ligne SGG n°132)

\*\*\* Deux décrets sont à échéances inconnues (Lignes SGG n° 14 et n°132)